



> Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain

« Pour des projets de renouvellement urbain durables, participatifs et solidaires »

Contribution de l'IRDSU aux réflexions pour un Programme National de Rénovation Urbaine N°2

Contribution au 10 octobre 2011



COMITÉ
INTERMINISTÉRIEL
DES VILLES
SECRETARIAT GÉNÉRAL
www.ville.gouv.fr

l'acse
l'agence nationale
pour la cohésion sociale
et l'égalité des chances

IRDSU

3 place du bon pasteur

44000 Nantes

02 40 89 10 18

<http://www.irdsu.net>

contact@irdsu.net

PREAMBULE

Depuis 2003 et la mise en place des lois Borloo, l'IRDSU a reconnu le volontarisme du Ministre de la ville de l'époque qui réussissait à mobiliser des moyens à un niveau jamais atteint. Sept ans après, les réussites de ce programme sont saluées par de nombreux acteurs dont les professionnels qui le mettent en œuvre que nous sommes et que nous représentons. Pourtant, force est de constater que la mise en œuvre du PNRU n'a pas permis partout de favoriser la construction locale d'un projet de territoire global. Beaucoup de sites ont en effet rencontré des difficultés à développer un projet adapté aux spécificités de leur territoire dans le cadre contraint proposé par l'ANRU (concurrence pour l'accès à la ressource, posture descendante et normative de l'agence plus ou moins ouverte à la négociation, pression sur les calendriers de réalisation).

De facto, les territoires se sont retrouvés face à l'ANRU en positions inégales :

- Entre ceux qui portaient déjà un projet politique fort et déjà structuré (études réalisées, ingénierie en interne...) et qui étaient donc en capacité d'introduire un rapport de force équilibré avec l'ANRU et de négocier les termes de la convention. Pour ces sites, l'ANRU a permis d'amplifier les projets existants.
- Et ceux, dans la grande majorité, qui n'avaient pas la maturation nécessaire de leur projet et ont conclu des conventions avec l'ANRU dans la précipitation. Pour ceux-là, la démarche n'a pas favorisé la construction d'un véritable projet local.

Dans tous les cas de figure, les acteurs sociaux et les habitants ont été largement tenus à l'écart de la conception et de la mise en œuvre des PRU. Partout, l'hypertrophie des projets urbains a induit un déséquilibre significatif entre les différents volets de la Politique de la Ville.

Deux correctifs essentiels paraissent ainsi devoir être apportés à la politique de rénovation urbaine dans la perspective d'un « PNRU 2 » : substituer la logique du projet territorial à la simple déclinaison locale d'un programme national ; rétablir des articulations entre les volets de la Politique de la Ville dans le cadre de projets véritablement intégrés¹.

DANS LE CADRE D'UN « PNRU 2 », COMMENT REHABILITER LA LOGIQUE DE PROJET ?

■ CLARIFIER L'AMBITION ET LA STRATEGIE DU PROJET DE TERRITOIRE

Mettre les aspirations résidentielles des habitants au cœur de projet

Avec des projets qui ont souvent été plus axés sur la transformation physique que sur l'amélioration de la vie de leurs habitants, la question de l'ambition première des projets ANRU est à réinterroger. Quel est le sens donné au projet ? S'agit-il d'un projet de requalification des territoires ou de promotion de ses habitants ? ou comment la requalification urbaine est pensée dans une perspective de développement social et de « mieux vivre ensemble » ?

L'IRDSU soutient l'idée que la stratégie résidentielle des ménages du quartier doit être le point de départ des PRU dans la perspective d'ouvrir les opportunités de choix résidentiel des habitants déjà présents dans les

¹ Les développements qui suivent s'inspirent, pour partie, des analyses et préconisations formulées par Thomas Kirszbaum, *Articuler l'urbain le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, janvier 2010, ainsi que par les réflexions des réseaux DSU régionaux et du chantier national « rénovation urbaine » de l'IRDSU.

quartiers. Ainsi, comme le propose Thomas Kirszbaum dans son étude réalisée pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU en 2010², les projets devraient dans tous les cas débiter par une phase de diagnostic permettant aux sites de mieux appréhender les motivations et opportunités qui ont conduit les ménages à s'implanter sur le quartier, leurs souhaits, leurs motivations et capacités à se projeter dans un autre type de logements, les conditions, et les marges de manœuvre rendant possible ce changement...

Le projet devrait être défini en tenant mieux compte de ces aspirations et s'atteler à « ouvrir les possibles » afin qu'il ne soit pas simplement subi par les habitants mais puisse représenter pour eux une réelle opportunité de promotion personnelle et collective.

Cette attention doit permettre en particulier d'offrir des solutions diversifiées (habitat, espaces publics, équipements...) en faveur des « ménages structurants » des quartiers pour éviter leur « fuite », tout en encourageant leur implication dans la vie sociale et en réfléchissant les conditions du « vivre ensemble » dans l'usage des services. Le processus doit en parallèle permettre de faciliter la possibilité de quitter le quartier dans les meilleures conditions pour les ménages qui le souhaitent.

C'est à ces conditions que les quartiers pourront retrouver une attractivité nouvelle auprès de ménages extérieurs.

Mais les ménages les moins pourvus en ressources personnelles ne doivent pas subir les effets négatifs des processus de revalorisation urbaine, en particulier dans les territoires où l'offre de logements très sociaux est déficitaire. Dans la perspective du PNRU 2, il est important de mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux de l'habitat en sauvegardant l'offre de logements abordables et en ciblant mieux les démolitions.

Sur quelle temporalité mène-t-on le projet ?

La difficulté rencontrée par les collectivités dans la construction du projet local est indéniablement liée à la pression vécue pour constituer les dossiers au plus vite et être sûr de pouvoir bénéficier des enveloppes de l'ANRU. Cette logique contre-productive du « premier arrivé, premier servi », conduit à réinterroger globalement les temporalités des projets à mener dans le futur. **Il apparaît de manière assez claire qu'un virage important devrait être pris, pour passer d'une démarche exceptionnelle menée dans le cadre d'un programme temporaire à une démarche continue qui s'inscrive les quartiers populaires dans un long processus de transformation et donc dans un cadre qui doit être pérenne sur plusieurs dizaines d'années.**

Ce changement de perspective devrait ainsi amener à réexaminer le temps consacré et considéré comme nécessaire aux collectivités pour élaborer et mûrir leur projet, pour le mettre en œuvre et pour l'évaluer. Il s'agit également d'anticiper les impacts et suites du projet en posant dès le départ la question du suivi et de la gestion à long terme du processus de mutation et de développement (urbain, social, économique, environnemental...) enclenché par les transformations physiques importantes vécues par le quartier.

■ UNE METHODOLOGIE DE PROJET A RECONSIDERER

Par un appui méthodologique de l'ANRU

Toutes les collectivités n'ont pas en interne les ressources en termes d'ingénierie nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet, a fortiori sur des domaines spécialisés comme la mise en œuvre de la Gestion Urbaine de Proximité, des clauses d'insertion, la prise en compte du Développement Durable.... Avant que le

² Thomas Kirszbaum, RAPPORT FINAL : ARTICULER L'URBAIN ET LE SOCIAL, ENQUETE SUR ONZE SITES « HISTORIQUES » EN RENOVATION URBAINE, étude réalisée pour les CES de L'ANRU, Janvier 2010

subventionnement par l'ANRU soit obtenu et que l'équipe projet soit recrutée, certaines collectivités, notamment les plus petites, ont besoin d'un appui pour leur permettre d'élaborer leur projet (pédagogie de projet, méthodes de diagnostics, méthodes de concertation, rappel des points de vigilance ...).

Il apparaît souhaitable dans une démarche de « réhabilitation de la logique de projet », que les services de l'ANRU et ses interlocuteurs locaux se positionnent davantage en appui aux collectivités (dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation mais aussi le suivi des projets dans le temps) et sortent de l'approche descendante actuelle (notamment par le biais de « conventions-types») pour aller vers un partenariat plus étroit et équilibré entre Etat, collectivités et bailleurs.

Par une association plus forte des habitants

Si l'association des habitants fait partie des principes d'intervention défendus par l'ANRU et les acteurs de la RU, les actions en la matière sont souvent restées insuffisantes. L'IRDSU avait pourtant recommandé au ministre en 2003 que soit élaborée une charte de participation obligatoire sur chaque site. Elles se sont trop souvent limitées à des démarches de communication et d'information sur des projets déjà définis où les possibilités de contributions des habitants étaient de fait quasi-inexistantes.

Ces démarches n'ont pas permis une considération du rôle des habitants dans le processus de transformation de leur quartier et une appropriation citoyenne du projet. Or nous pensons que les démarches visant au développement du « pouvoir d'agir » des habitants sont un préalable à leur implication individuelle et collective, elle conditionne la réussite durable des projets. Les expériences dans ce sens sont nombreuses à l'étranger et émergent en France avec les démarches de GUP qui montrent tout l'intérêt de partager un diagnostic « en marchant » entre habitants et services urbains, également celles qui sont menées sur l'auto-réhabilitation des logements par leurs occupants (cf. l'action des Compagnons Bâisseurs).

Il apparaît essentiel dans le futur **de reconnaître et donner aux habitants un véritable rôle en termes de contribution, de l'amont du projet jusqu'à son évaluation.** Il s'agit par exemple de leur reconnaître une place dans les instances de gouvernance et d'accompagner la participation d'habitants volontaires par des formations sur les dimensions de fond mais aussi techniques et financières des projets.

Par le développement des démarches d'évaluation et d'observation

Contrairement à de nombreux Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), les démarches d'évaluation locales des PRU n'ont pas de caractère obligatoire et ont été très peu pratiquées. Elles sont pourtant nécessaires pour prendre du recul sur la mise en œuvre du projet (pertinence, cohérence, efficacité, efficience et appréciation partagée des impacts). Cette démarche doit aussi permettre de tirer les enseignements pour les autres projets à venir sur le territoire (notamment pour diffuser les bonnes pratiques, qualifier les acteurs dans la durée) et de réorienter le projet et les actions si besoin.

Les outils d'observation sont également nécessaires au suivi de projet local dans le temps. Les collectivités sont très inégalement dotées en la matière et beaucoup n'ont pas les moyens de suivre les évolutions du quartier.

Il apparaît donc important que dans le cadre des projets futurs, **l'évaluation locale et la mise en œuvre d'outils d'observation fassent partie intégrante de la démarche et soit soutenue financièrement par l'ANRU.** Il pourrait aussi être envisagé que soit préconisée une évaluation groupée CUCS-PRU.

L'association des habitants citoyens et de tous les acteurs sociaux concernés à cette phase du projet, comme nous l'indiquions dans le paragraphe précédent, doit être recherchée dans l'élaboration du questionnaire évaluatif, dans les investigations et dans la restitution des résultats.

COMMENT AGIR EN FAVEUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE INTEGRE ?

Si le PNRU 2 doit s'inscrire davantage dans une logique de projet c'est avant tout parce que l'enjeu majeur est de s'intégrer dans une démarche de développement durable plus globale et donc assurer l'articulation du renouvellement urbain avec les autres dimensions du développement territorial durable.

■ QUELLES SONT LES ARTICULATIONS AVEC LES AUTRES CHAMPS DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL A AMELIORER?

L'articulation avec le développement économique

Sur le volet du développement économique, les projets de renouvellement urbain peuvent permettre de viser le développement d'une économie plurielle. Il s'agit de dépasser une vision du développement économique uniquement portée par l'implantation d'entreprises pour chercher à intégrer également les enjeux du développement de l'économie locale ou résidentielle (commerces et services liés aux besoins du territoire) et de favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire, des solidarités et de l'autoproduction (ex : créations jardins familiaux, ateliers d'entraide, agriculture urbaine...) qui vont renforcer la résilience des territoires aux impacts des mutations en cours (renchérissement des coûts de l'énergie...)

En termes d'insertion économique, les clauses locales d'insertion et les chantiers d'insertion sont apparus comme des outils intéressants dont les ambitions pourraient être revues à la hausse avec un accent plus fort sur la formation notamment en travaillant davantage en lien avec les Conseils régionaux. Notamment dans la perspective du gestion prévisionnelle des emplois sur le territoire.

L'articulation avec le développement social

La nécessité d'améliorer la cohérence des PRU avec les projets de développement social portés notamment par les CUCS et les politiques publiques de cohésion sociale de droit commun apparaît aujourd'hui comme une quasi-évidence pour tous les acteurs. Nous ne développerons pas ici toutes les pistes d'amélioration concernant l'articulation du « volet social et urbain ». Cependant nous tenons à souligner quelques points :

- La nécessité d'appréhender les relogements dans une approche globale de résolution des difficultés (éventuelles) des familles, en lien avec les intervenants sociaux, afin que l'évolution du parcours logement soit partie intégrante du projet d'insertion de ces ménages ou personnes.
- l'importance d'associer la réflexion sur la réhabilitation, l'implantation, la vocation des équipements de proximité et une réflexion de sens sur le projet de la structure en lien étroit avec les usagers-citoyens, le tissu associatif, et le service public.
- La nécessité d'impulser un partenariat plus étroit avec l'Education Nationale pour dépasser les simples enjeux de la réhabilitation du bâti des écoles et définir des stratégies de lutte contre les phénomènes d'évitement scolaire (compréhension des stratégies de certains ménages et enjeux de mixité sociale...).

La prise en compte des enjeux du développement durable

Les dimensions environnementales du développement durable sont parfois intégrées aux projets mais de façon partielle et sous-évaluées par rapport aux enjeux actuels et à venir (en lien avec les obligations sur les constructions neuves...). Pourtant nombreux sont les enjeux à prendre en compte :

- Sur la conception des espaces (agriculture urbaine, lutte contre les îlots de chaleur, qualité de l'environnement sonore...)
- Sur la gestion des déplacements (transports en commun, liaisons douces...)

- Sur le volet énergétique (qualité des nouveaux bâtis, action en faveur de l'amélioration dans le parc social existant mais aussi dans copropriétés...)
- ...

Pour qualifier et armer les équipes projets, il serait intéressant de pouvoir développer une assistance à maîtrise d'ouvrage sur le volet « urbanisme durable » pour les collectivités ne disposant pas d'appui et de savoir-faire en interne.

QUELS SONT LES LEVIERS ?

Des équipes projets pluridisciplinaires ou « intégrées » dédiées au projet de territoire pour le quartier

Pour éviter les cloisonnements aujourd'hui trop souvent constatés entre les différentes approches, une pluralité de compétences sur les différentes dimensions est nécessaire au sein de l'organisation projet. L'argument est simple : la multiplicité des problématiques, des acteurs, des ouvrages et des actions à mener rendent le projet particulièrement complexe à conduire. Cette complexité nécessite une coordination permanente au quotidien qui peut prendre différentes formes selon les contextes locaux :

- Organisation interne à une collectivité
- Organisation externe (Assistance à Maîtrise d'ouvrage)
- GIP dédié au projet

Il est difficile de garantir qu'un modèle d'organisation favorise en soi la transversalité et le travail en équipe, mais les expériences montrent que l'externalisation des équipes est souvent moins favorable à la mise en oeuvre d'une approche globale. Sans vouloir modéliser, nous avons identifié quelques principes d'organisation qui favorisent la conduite plus intégrée du projet :

- La création d'une « équipe de projet » pluridisciplinaire.
- Réunir les **compétences les plus pointues** pour définir et mettre en oeuvre les différentes dimensions du projet, c'est une condition évidente qui apporte une première légitimité à l'équipe
- Sa légitimité politique sera d'autant plus forte que les **différents élus concernés travaillent** ensemble et en cohérence au service du projet en facilitant les coopérations entre leurs délégations respectives
- L'agencement de compétences est d'autant plus performant qu'il est **équilibré** entre les dimensions sociales, urbaines et économiques, qu'il est **effectivement dédié au projet de manière permanente**. La coordination et l'animation par la direction de projet ou le chef de projet relève avant tout d'une compétence de **généraliste, « agenceur de ressources »** qui crée les conditions d'une mobilisation collective plus « intelligente »
- La **localisation d'une partie de l'équipe projet sur le quartier** concerné par le projet permet des contacts quotidiens avec les habitants et acteurs concernés, facilite la circulation des informations et la veille permanente pour une régulation en continu du projet.
- Le positionnement de l'équipe projet dans une direction qui porte à la fois la « compétence » développement social et le renouvellement urbain au sein de la collectivité est parfois un plus pour réarticuler les dimensions sociales et urbaines. Le projet doit être le fédérateur en cas d'équipe projet interservices.
- **L'organisation de projet ne peut pas être figée**, elle doit pouvoir évoluer et s'adapter aux évolutions du projet en s'associant des compétences selon les nécessités. Elle doit pouvoir soutenir des démarches d'innovation et d'expérimentation préfigurant des solutions nouvelles plus adaptées (ex : définir un projet d'intervention en « dentelle » pour une copropriété ne bénéficiant ni d'un plan de sauvegarde, ni d'une OPAH, ou encore un projet de mobilisation du « droit commun » pour scolariser les enfants de deux ans sur un quartier ou c'est un enjeu).

- Une fonction d' « **Assistance à Maîtrise d'Ouvrage** » ou de supervision externe est intéressante à mettre en place pour développer une vigilance et une sensibilisation permettant d'améliorer par exemple la prise en compte du Développement Durable dans les projets d'espace public, d'habitat, d'équipements, de services urbains...mais aussi des projets sociaux (par exemple pour définir des critères de conditionnalité dans le cadre de programmes d'opérations ou de cahiers des charges de marchés d'investissement ou de services.)

Quatre fonctions nous paraissent importantes à développer :

- **La fonction de concertation et de développement du « pouvoir d'agir » des habitants**

La performance d'un PRU est conditionnée par sa capacité à identifier les aspirations des habitants concernés. Cela passe par une ingénierie adaptée qui permette d'analyser finement les stratégies résidentielles des ménages du territoire (enquêtes de terrain et travaux interdisciplinaires) et une fonction de développement social dans l'équipe projet qui identifie et fasse émerger et renforcer les ressources individuelles et collectives prêtes à s'investir dans le projet (groupes d'habitants, associations de locataires...). Cette fonction est à renforcer pour mieux réussir une nouvelle génération de PRU. La volonté politique des élus est essentielle pour y parvenir.

Une autre piste de progrès, existants sur quelques sites, est de co-élaborer un cadre de référence (charte de participation ou charte du projet) qui précise les modalités d'une implication des habitants sur différents registres (information, consultation, soutien aux initiatives, co-production...). Ce cadre est à faire vivre régulièrement sous la forme de comités de suivi qui permettent la régulation continue et la qualification progressive des parties. Les instances d'évaluation peuvent s'inscrire dans ce cadre.

- **La fonction d'observation du territoire** est trop souvent absente de l'outillage des équipes alors qu'elle est stratégique pour à la fois disposer d'un socle commun d'indicateurs pour comprendre le territoire, qualifier le diagnostic et d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs spécifiques permettant d'alimenter la réflexion sur les stratégies de l'action publique. L'IRDSU participe dans ce sens à un groupe de travail animé par le SG CIV qui doit faire des propositions pour structurer l'observation locale et former les professionnels à la qualification du diagnostic de territoire.

- **La fonction d'évaluation des impacts des projets** n'est pas une exigence de l'ANRU. Nous proposons qu'elle devienne centrale dans le processus de projet pour construire et partager un jugement sur les différents registres de questionnement (pertinence, cohérence, efficacité, efficience). L'évaluation n'étant pas une sanction mais un exercice démocratique de mise en débat, les habitants et acteurs sociaux doivent être associés à la démarche. Nous signalons à titre d'exemple la démarche mise en place par la ville de Romans (Isère) qui vise à cerner les impacts et interroger les finalités sociales du projet : « comment le PRU peut donner de nouvelles perspectives aux habitants et au territoire ? quelle est la plus value du PRU sur le processus de cohésion sociale ? »

Le dispositif est mis en œuvre par un étudiant chercheur, intégré à l'équipe projet pendant 18 mois, et encadré par l'Université et le CIEDEL.

- **La fonction de pilotage du processus partenarial au niveau communal ou intercommunal.**

Les Plans Stratégiques Locaux (PSL) proposés par l'ANRU, pointent la nécessité de renforcer les partenariats, de développer une stratégie partagée de gestion des quartiers et de consolider le lien fort entre programmes d'investissement-gestion et de développement social - économique.

Le pilotage doit rester au plus près des territoires et des acteurs en charge de la gestion directe des quartiers. L'échelon communal ou intercommunal reste le plus pertinent compte tenu des compétences et du jeu partenarial local, notamment sur les champs de croisement entre projet urbain et projet social et sur les modalités de mise en œuvre de la gestion urbaine de proximité.

Cela plaide pour la pérennité d'une ingénierie forte et structurée afin de maintenir sur le long terme la dynamique d'acteurs, au-delà des programmes développés dans le PNRU 1. Les financements devront compenser les inégalités de capacité financière entre collectivités pauvres et les autres.

Pour une gestion urbaine de proximité durable

Une enquête réalisée par l'IRDSU avait permis de constater l'effet levier des projets labellisés par l'Anru sur le développement des conventions de GUP³. La signature d'une convention permet de formaliser clairement le cadre et les missions afférentes à chacun des acteurs investis dans ce processus. Plusieurs effets positifs étaient soulignés par les professionnels : implication des partenaires, coopération interinstitutionnelle, émergence de la thématique du cadre de vie, territorialisation de l'action publique, intégration des bailleurs dans les logiques portées par les Cucs...

Pourtant, comme l'affirme Michel Bonetti, les opérations de rénovation urbaine en cours présentent des risques de dégradation très rapide, quand ils n'en connaissent pas avant même leur achèvement⁴. **Il y a un risque que se reproduisent les processus de dégradation qu'ont connus les quartiers réhabilités dans les années 80.** Ce risque incombe principalement au déficit de gestion urbaine. En effet, les améliorations des modes de gestion ne sont pas à la hauteur des enjeux, et de nombreux PRU ignorent tout simplement le rôle des organisations qui assurent la gestion urbaine, en interaction avec l'ensemble des problématiques économiques et sociales affectant les quartiers. Cette fonction est d'ailleurs dévalorisée sur le plan économique et professionnel : les gestionnaires en ont une vision essentiellement fonctionnelle, tandis que les acteurs en charge de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine ont une connaissance limitée de la complexité des modes d'organisation de la gestion urbaine.

Il s'agit donc, et de manière urgente, de généraliser et de qualifier les conventions de GUP au démarrage de toutes les opérations de rénovation urbaine en appui sur des diagnostics, d'accompagner la conduite du changement par une meilleure qualification des personnels concernés, de contribuer à l'évolution des cultures professionnelles, de développer les modes de pilotage, de communication et de coopération adaptés, de développer l'évaluation des démarches de gestion urbaine...

Ces initiatives doivent être soutenus financièrement, via l'Anru, par la mise en place d'enveloppes spécifiques (de type « fonds de travaux urbains ») ou par l'optimisation de l'utilisation des lignes Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties.

(cf. annexe fiche 5 enjeux/5 propositions de l'IR DSU)

Pour un contrat de projet de territoire global pour le quartier et une refonte de la gouvernance

Les difficultés d'articulation des volets urbain/social/économique découlent inévitablement de l'organisation interne des collectivités, du poids des cultures professionnelles, mais aussi de l'organisation institutionnelle de l'Etat sur la Politique de la Ville qui a conduit à la création de deux agences distinctes (ACSé/ANRU). Les perspectives d'une coopération renforcée⁵ doivent permettre d'inciter les collectivités à imaginer de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement :

- l'élaboration d'un « contrat de territoire global » pour le quartier s'intégrant dans un Projet de territoire et un contrat plus large au niveau communal ou intercommunal (dont les démarches Développement Durable type Agenda 21...).
- la bonne articulation des instances de pilotage CUCS-PRU
- Des revues de projet faisant une vraie place au projet social

³ IRDSU (2007), *Analyse de l'enquête Flash « Gestion urbaine de proximité »*, avril.

⁴ Bonetti M. (2007), *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, Laboratoire de sociologie urbaine générative, CSTB, avril.

⁵ Signature d'un accord-cadre pour une coopération renforcée le 8 octobre 2010 entre l'ACSE et l'ANRU

Pour une meilleure capitalisation des expériences

Au-delà des difficultés rencontrées dans l'élaboration et la mise en œuvre, le PNRU constitue un immense vivier d'apprentissages, d'expérimentations, d'innovations, d'échecs et de réussites qui ont été menées sur les territoires. Il est important que ce corpus d'expériences soit analysé, capitalisé et diffusé pour nourrir les réflexions plus stratégiques pour l'avenir du renouvellement urbain.

Pour la structuration d'un réseau de professionnels

À la demande de certains chefs de projet issus de la Politique de la Ville, du renouvellement urbain, ou du Développement Durable, l'IRDSU s'est investi depuis plusieurs années sur la thématique RU pour contribuer aux échanges d'expérience et à la qualification croisée des acteurs de terrain. Ce travail s'est fait à petite échelle sans reconnaissance institutionnelle et sans moyens dédiés.

Il est nécessaire de poursuivre la structuration du réseau professionnel – outil majeur de qualification mutuelle et permanente de pairs à pairs - en s'appuyant prioritairement à l'échelon régional sur les acteurs qui souhaitent mutualiser leurs ressources: les professionnels et les réseaux régionaux fédérés par l'IRDSU, les centres ressources volontaires, les associations régionales USH, les collectivités territoriales, les délégations régionales du CNFPT, les universités...et chercher les appuis à l'échelle nationale pour renforcer les actions de qualification et de formation: école de la rénovation urbaine, USH, CNFPT, associations d'élus, les agences, le Ministère de la Ville.

10 Octobre 2011

ANNEXE

Les propositions de l'IRDSU pour une gestion urbaine et sociale durable

La Gestion Urbaine de Proximité (GUP) est devenue, en quelques années, un enjeu central de l'amélioration de la vie dans les quartiers. Les contrats de ville, les GPV comme les Projets de Renouvellement Urbain mettent en avant cette gestion, comme une dimension à part entière de l'action de requalification et de transformation des quartiers d'habitat social.

Cependant, l'émergence de cette dimension est récente. Elle remonte à la fin des années 1990 et traduit la volonté de l'Etat, relayée au niveau local par les collectivités locales et les bailleurs, de prendre en charge de manière plus concrète les questions récurrentes de vie quotidienne posées par les habitants.

D'après une enquête réalisée par l'IRDSU (1), on constate un effet levier des projets ANRU sur le développement des conventions GUP. La signature d'une convention de GUP permet de formaliser clairement le cadre et les missions afférentes de chacun des acteurs investis dans ce processus. Plusieurs effets positifs sont soulignés par les professionnels vis-à-vis de la mise en œuvre d'une convention GUP, tels que : l'implication des partenaires, la coopération inter institutionnelle, l'émergence de la thématique du « cadre de vie », la territorialisation de l'action publique, l'intégration des bailleurs dans les logiques portées par les CUCS.

Pourtant, comme l'affirme Michel Bonetti (2), les opérations de rénovation urbaine en cours présentent des risques de dégradation très rapides, voire en connaissent avant même leur achèvement. Ce risque est lié principalement au déficit de gestion urbaine. En effet, les améliorations des modes de gestion ne sont pas à la hauteur des enjeux qui se posent, et par ailleurs, de nombreux projets de Rénovation Urbaine n'intègrent même pas ces questions. Il est fort à parier que se reproduisent les mêmes processus de dégradation qu'ont vécus les quartiers réhabilités dans les années 80. Ceci est dû principalement aux dysfonctionnements des organisations assurant la gestion urbaine, qui interagissent avec l'ensemble des problèmes économiques et sociaux affectant ces quartiers et les réticences des responsables à engager des processus de transformation durables. De plus, la gestion urbaine est dévalorisée sur le plan économique et professionnel : les gestionnaires en ont une vision essentiellement fonctionnelle, les acteurs en charge de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine ont une faible connaissance de la complexité des modes d'organisation de la gestion urbaine.

Il s'agit donc de manière urgente d'accompagner la conduite d'un changement visant une meilleure qualification des personnels en charge de la Gestion Urbaine, de faire évoluer les cultures professionnelles, de développer les modes de communication et de coopération, ainsi que les compétences et responsabilités des agents en charge de cette gestion. Un défi à la hauteur de l'enjeu majeur que représentent les opérations de rénovation urbaine pour une requalification durable des quartiers.

(1) Analyse de l'enquête Flash « Gestion Urbaine de Proximité » IRDSU – avril 2007 (2) Michel Bonetti : « Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine », avril 2007 – Laboratoire de sociologie Urbaine Générative – CSTB

5 ENJEUX

1. Amplifier l'effort amorcé en termes de Gestion Urbaine de Proximité

2. Définir une nouvelle génération de Gestion Urbaine : passer d'une conception technique et fonctionnelle de la Gestion Urbaine à une vision sociale et politique, la recentrer sur la notion de « cadre de vie durable »

3. Accompagner le changement des organisations en charge de la Gestion Urbaine, agir sur les cultures professionnelles, légitimer la nécessaire transversalité tant au sein des institutions qu'en "inter institutionnel"
4. Améliorer le pilotage des projets de Gestion Urbaine, Renforcer le portage politique des conventions de gestion urbaine
5. Soutenir financièrement l'ingénierie de la gestion urbaine et sociale et les actions programmées dans les conventions

5 PROPOSITIONS

1. Généraliser la signature de conventions de Gestion Urbaine : • Généraliser à tous les sites en politique de la ville les conventions GUP dans le cadre des CUCS, dans le volet « habitat et cadre de vie » • Développer l'évaluation des démarches de gestion urbaine, en tant qu'outil d'aide à la décision
2. Privilégier le développement de projets de « Gestion Urbaine et Sociale durable de Territoire » • Réhabiliter le « soft » par rapport au « hard », articuler les interventions sur l'urbain avec les actions sociales
3. Développer des formations action sur site et au sein des organisations visant la mise en œuvre des modalités de la gestion urbaine et sociale
4. Reconnaître et légitimer une ingénierie de gestion urbaine, sociale et durable, Garantir le recrutement de professionnels dédiés à plein temps sur ce champ • Préciser le contenu de la coordination : technique ou administratif ? • Développer les moyens humains de la coordination sur ce champ • Positionner la Gestion Urbaine dans l'organigramme des communes et des bailleurs • Impliquer l'ensemble des acteurs concernés dès l'amont par des démarches de « diagnostic en marchant »
5. Maintenir les crédits spécifiques sur les sites « hors RU ». Mettre en place des enveloppes spécifiques (type fonds de travaux urbains)